

4

Evaluación
del diseño del
*"Plan de Lucha
Contra la Exclusión
Social en Navarra
1998-2005"*

El proceso que concluyó en el diseño del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" se puede decir que fue modélico por su capacidad de dar participación a una multiplicidad de agentes de diferentes ámbitos de actuación, niveles territoriales, etc., así como por las orientaciones del Equipo Técnico que proporcionaron el apoyo necesario para que finalmente se concretara un plan de actuación de carácter integral y transversal, con propuestas que muestran un gran sentido anticipatorio en relación con los planes de ámbito estatal y europeo del momento de su redacción y posteriores.

Con mirada retrospectiva y habiendo visto el resultado de este diseño cabe reflexionar sobre determinados aspectos que, de haberse incluido en su momento, habrían producido impactos muy positivos, lo cual no supone ningún desdoro respecto del diseño, sino todo lo contrario, se trata de ofrecer propuestas para la mejora continua del que se puede afirmar, en su momento y ahora, que es un plan sólido y bien formulado. Por ello probablemente en el futuro no será necesario rehacerlo, sino completarlo y perfeccionarlo.

Se ha puesto el énfasis en dos aspectos: en valorar si han quedado situaciones de necesidad sin cubrir o escasamente cubiertas y el grado de implicación de los diferentes Departamentos.

4.1. Necesidades y/o situaciones de necesidad no suficientemente cubiertas por el "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" en su diseño

En el diseño del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" se advierte la preocupación por plantear actuaciones dirigidas a la atención de todas las situaciones de necesidad ⁽²⁾ que se detectaban en aquel momento, lo cual, siempre resulta muy difícil de alcanzar por razones obvias de limitaciones coyunturales de diferente índole. Por ello se ha procedido a comparar el "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" con otros planes para evidenciar si se han quedado determinadas situaciones sin cubrir o bien escasamente atendidas, tanto en cantidad como en el tipo de recursos necesarios.

Se han analizado las medidas de actuación y población destinataria de los Programas existentes en cada uno de los siguientes planes: "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*", "*Plan Vasco de Inserción*", "*Plan Andaluz para la Inclusión Social*", "*Plan Contra la Exclusión Social en la Comunidad Autónoma de Madrid*" y "*II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*".

Se ha excluido del análisis de situaciones de necesidad "*Objetivos de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social del Consejo Europeo de Niza 2000*", puesto que este documento únicamente enuncia los objetivos principales de lucha contra la exclusión de forma genérica y no distingue medidas específicas dirigidas a determinadas situaciones de necesidad. No obstante, el objetivo "tres" de Niza requiere que los planes nacionales pongan en marcha "*actuaciones a favor de los más vulnerables*", y destaca entre ellos a las mujeres y

(2) Casado, Demetrio y Otros: "*Respuesta a la dependencia*", pág. 23. Editorial CCS. Madrid 2004.

hombres que por razón de su discapacidad o pertenencia a algún grupo social determinado corran peligro de exclusión social, los niños y las personas que viven en zonas en exclusión.

El "*Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" articula sus propuestas de actuación en base a ámbitos de actuación en los que se atienden las diferentes situaciones de exclusión:

- Garantía de recursos.
- Formación Laboral y Empleo.
- Vivienda.
- Educación.
- Salud.
- Acompañamiento Social.
- Corresponsabilidad Social.

Entre las medidas de actuación propuestas pueden distinguirse tanto acciones generales dirigidas a toda la población como acciones específicas dirigidas a situaciones de necesidad con características particulares.

Entre estas acciones sectoriales destacan situaciones concretas: menores, jóvenes, familias, mujeres, personas con discapacidad, inmigrantes, minorías étnicas, personas reclusas, personas sin hogar, personas en desempleo, personas que ejercen la prostitución, personas drogodependientes y otras situaciones de necesidad.

Asimismo, el "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" contempla numerosos Programas de actuación dirigidos al conjunto de personas en riesgo o situación de exclusión. Algunos de ellos dirigen sus actividades a situaciones de necesidad específicas por lo que, para su identificación se han analizado, por una parte, las medidas de actuación que cuelgan de cada uno de los objetivos generales y específicos del "*Plan de Lu-*

cha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005" y, por otra, la población destinataria de cada uno de los Programas que se encuentran en funcionamiento.

Para efectuar la comparación, se ha estudiado el tratamiento que el resto de Planes Autonómicos y el Plan Nacional hacen de las situaciones de exclusión.

En una primera comparación por planes destaca que todos ellos hacen una cobertura bastante extensa de la mayoría de situaciones de necesidad, no observándose diferencias significativas entre planes o situaciones excesivamente "*olvidadas*".

No obstante, sí existen pequeñas diferencias por planes en cuanto a la inclusión o no de alguna de las situaciones comentadas. Así, por ejemplo, mientras que Navarra y Madrid no han considerado a las personas mayores como una situación de exclusión, el resto de planes han considerado que, especialmente las personas mayores de 65 años que se encuentran en situación de dependencia, deben ser consideradas como una situación de exclusión en el diseño de políticas sociales sectoriales.

Las personas afectadas por VIH/SIDA, por su parte, representan una situación de necesidad no explicitada en los planes de comunidades como el País Vasco o Madrid y, esta última, tampoco hace alusión a las personas que ejercen la prostitución.

El "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*", por su parte, ha desarrollado medidas y actuaciones dirigidas a la mayoría de las situaciones de exclusión, si bien las personas que ejercen la prostitución, personas excarceladas, personas sin techo y personas con enfermedad mental son las cuatro situaciones de necesidad menos representadas en cuanto al diseño de políticas de actuación acordes a sus características particulares.

En concreto, en el "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" se contempla un programa específico para las personas que ejercen la prostitución; tres programas para personas con enfermedad mental de los cuales, dos son centros ocupacionales y el otro es un

Programa de promoción de la Salud; tres programas específicos para personas reclusas y ex reclusas, orientados a la Incorporación Social y seguimiento de la persona; y programas de Alojamiento en albergues y residencias para personas sin hogar, desarrollados en su mayoría por Entidades de Iniciativa Social. Estos programas no cubren todas las necesidades de estas situaciones de necesidad, por ejemplo en materia de Inserción Laboral, o bien no se proponen las suficientes medidas de apoyo específicas que permitan su incorporación a Programas generales para toda la población.

El resto de situaciones de necesidad enumeradas aparece con una mayor o menor representación en todos los planes. Asimismo, cada plan aporta nuevas situaciones acordes a la problemática social específica de su comunidad.

En el caso de Navarra el resto de situaciones de necesidad cuenta con medidas de actuación y programas de actividades que, en principio, parecen suficientes en número como para garantizar una buena cobertura y atención a los mismos.

En cuanto a las necesidades más o menos cubiertas de las distintas situaciones a través de actuaciones o programas específicos, no se revelan desequilibrios importantes. En general, el número de medidas y programas es proporcional al volumen de población que se encuentra en una situación de exclusión determinada.

Finalmente, se destaca que, a pesar de que en la "Encuesta sobre Necesidades Sociales en Navarra" no se incluyó a las personas sin hogar ni a los inmigrantes extracomunitarios, el "Plan" ha tenido en cuenta a ambos colectivos a la hora del diseño de las medidas de actuación específicas, encontrándose algunas medidas específicas para ellos.

Las personas que ejercen la prostitución, personas excarceladas, personas sin hogar y personas con enfermedad mental se puede decir que aparecen escasamente representadas en las medidas de actuación propuestas en el "Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005", mientras que situaciones de

necesidad como las que presentan las familias con escasos ingresos, jóvenes desempleados o con escaso nivel educativo, personas drogodependientes, minorías étnicas, etc., cuentan con gran número de programas que les proporcionan una atención específica.

El motivo que probablemente subyace tiene que ver con la dificultad de compaginar en la estructuración de un plan de actuación el abordaje por necesidades y por situaciones de necesidad.

4.2. Grado de implicación de los diferentes Departamentos en la atención de la exclusión

El Modelo EFQM para la Gestión de la Calidad Total, propuesto como uno de los modelos a utilizar en esta evaluación, se basa en la siguiente premisa: "*La satisfacción de cliente y empleados y el impacto en la sociedad se consiguen mediante un liderazgo que impulse la política y estrategia, la gestión de las personas, las alianzas y los recursos y los procesos hacia la consecución de la excelencia en los resultados de la organización*".

Uno de los conceptos fundamentales de la excelencia es, por tanto, la existencia de "*liderazgo*", por ello, en la evaluación del diseño del "Plan" resulta ineludible su análisis para establecer en qué medida el "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" en su diseño cuenta con un liderazgo amplio, compartido, o bien se restringe al liderazgo de un Departamento que cuenta con el apoyo de los demás.

Una manera de establecerlo ha consistido en observar el número de acciones de las que son responsables diferentes organismos identificados en los indicadores de seguimiento del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" de 2004, según el ámbito al que pertenecen las acciones.

Otras aproximaciones al liderazgo se mostrarán más

adelante, a través de las valoraciones recibidas mediante el cuestionario a expertos, en el que además se consultan otras cuestiones: alianzas, recursos, legitimidad, comunicación interdepartamental e intradepartamental, transversalidad, etc.

Los organismos identificados en los indicadores de seguimiento corresponden a cinco Departamentos del actual Gobierno de Navarra:

- Bienestar Social: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Trabajo: Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.
- Vivienda: Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.
- Educación: Departamento de Educación.
- Salud: Departamento de Salud.

Así mismo corresponden a entidades locales, a entidades privadas y a un conjunto de organismos del Gobierno de Navarra, Universidades, etc. En este punto se ha de tener en cuenta que algunas acciones son propias y otras son de responsabilidad compartida.

El conjunto de acciones identificadas inicialmente en el diseño del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" son 152 -Cuadro 4.2.1-, siendo casi la mitad, 68 acciones, de responsabilidad del Departamento de Bienestar Social, de las cuales 31 son de otros ámbitos diferentes del suyo propio. Trabajo presenta 12 acciones de las cuales 1 es del ámbito de corresponsabilidad. Educación y Vivienda tan solo presentan acciones de su ámbito propio. De las 14 acciones de Salud, una es del ámbito educativo y otra de Acompañamiento.

La gran presencia del área de Bienestar Social asumiendo acciones de otros ámbitos, indica la labor subsidiaria que lleva cabo en actuaciones que siendo propias de otras áreas, por el hecho de que se dirigen a per-

sonas en situación de exclusión, se asumen desde Bienestar Social dado que estas otras áreas no las reconocen como algo propio que deban liderar. Las actuaciones transversales apenas se vislumbran tras estos datos, a pesar del trabajo de los equipos interdepartamentales que, como más adelante veremos, se concreta al menos en la actuación combinada de Vivienda y Bienestar Social en el Programa de Vivienda de Integración Social -VIS-.

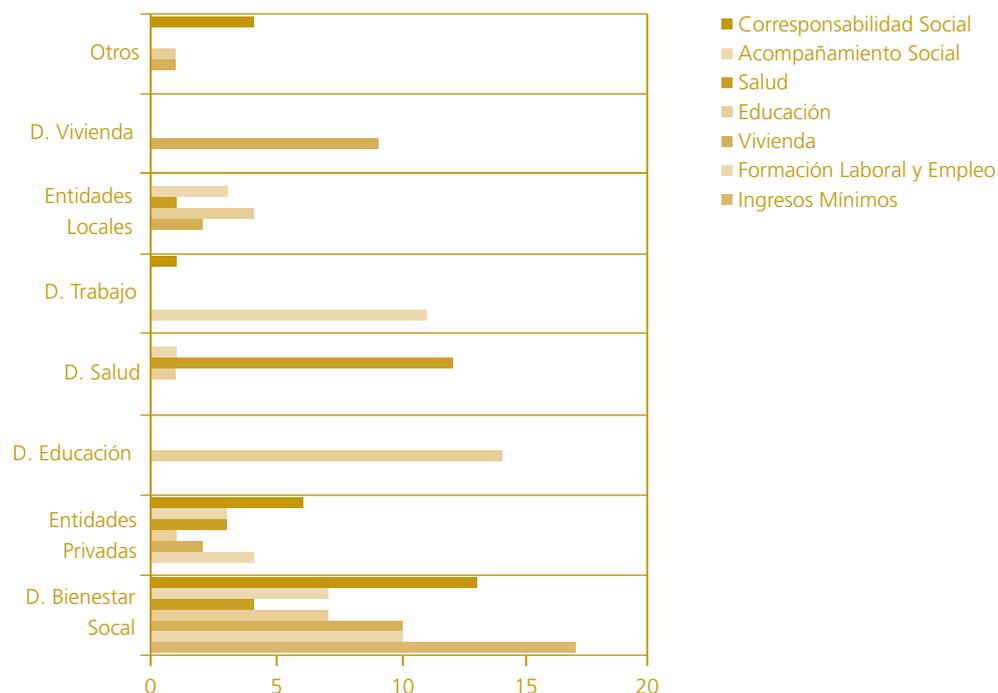
Cuadro 4.2.1: Acciones de organismos responsables por objetivos del "Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005".

Organismo responsable	Acciones por objetivos del Plan							Total acciones
	Ingresos Mínimos	Formación Laboral y Empleo	Vivienda	Educación	Salud	Acompañamiento Social	Corresponsabilidad Social	
D. Bienestar Social	17	10	10	7	4	7	13	68
D. Trabajo	----	11	----	----	----	----	1	12
D. Vivienda	----	----	9	----	----	----	----	9
D. Educación	----	----	----	14	----	----	----	1
D. Salud	----	----	----	1	12	1	----	14
Entidades Locales	----	----	2	4	1	3	----	10
E. Privadas	----	4	2	1	3	3	6	19
Otros	----	----	1	1	----	----	4	6
TOTAL	17	25	24	28	20	14	24	152

Fuente: *Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*. Elaboración propia.

Gráficamente, se aprecian las diferencias en la participación de los diferentes organismos.

Gráfico IV.1: Acciones de organismos responsables.



4.3. Grado de participación en el diseño del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*"

En opinión de las personas que participaron en el diseño del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*", pertenecientes entre otros, al Servicio de Planificación de la Dirección General de Bienestar Social de Bienestar Social; al Instituto Navarro de Bienestar Social -INBS-; a los Departamentos de Trabajo, Educación, Vivienda y Salud del Gobierno de Navarra; a la Universidad Pública de Navarra -UPNA-; y a la Red de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Navarra, fue positiva la participación de las diferentes áreas o entidades en el diseño, ya que se piensa que se consiguió una alta participación de los entes convocados y una gran representación de personas implicadas a través de los trabajos parciales preparatorios del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*".

En el diseño inicial del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" fue determinante la participación de los Departamentos de la Administración, de Entidades Locales, los Servicios Sociales de Base, y las Entidades de Iniciativa Social, y el apoyo técnico de la UPNA.

En general, se apunta a que la implicación inicial fue buena pero ha ido disminuyendo en la fase de aplicación. Quien lideró el "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" fue el Departamento de Bienestar Social, quizá de manera demasiado destacada.

Específicamente, en lo que se refiere a Vivienda, se valora que la colaboración entre los Departamentos de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y de Bienestar Social ha sido satisfactoria, así como la de las entidades que han suscrito convenio en materia de Vivienda de Integración Social.

En cuanto al área de Salud, aunque su implicación fue buena en la etapa de diseño, no ha sido así en la etapa de seguimiento.

En aras de promover un liderazgo compartido por los diferentes ámbitos en la lucha contra la exclusión social, las personas expertas apuntan a que hubiera sido necesaria la configuración de comisiones políticas interdepartamentales para posibilitar la toma de decisiones con compromiso presupuestario para la ejecución de las medidas, aspecto a tener en cuenta como propuesta de mejora.

4.3.1. Alianzas, recursos específicos y generales puestos a disposición del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*"

En la fase de diseño, los recursos puestos a disposición por parte de los Departamentos fueron de dos tipos, recursos que ya se venían utilizando y recursos de nuevo cuño como es el caso de Vivienda. Es desde el INBS desde donde se da la valoración más baja en la implicación desde lo público, pero no tanto en la fase inicial sino en su puesta en marcha y desarrollo posterior, mientras que, en general, se valora como positivo el trabajo desarrollado por las entidades sociales.

Respecto a las alianzas, partiendo de que la exclusión social debe considerarse como responsabilidad de toda la sociedad y no sólo del Gobierno de Navarra, de un Departamento o de las entidades que trabajan con desfavorecidos, se opina que todos los Departamentos de la Administración deberían haber colaborado en el desarrollo del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" creyendo en él, desde los funcionales como son Hacienda, Justicia, Presidencia, etc., a los temáticos, Vivienda, Empleo, Bienestar Social, etc., lo cual hubiera sido realmente efectivo si el "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" se hubiera ubicado en Presidencia y no en el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

Desde Vivienda se coincide con el INBS en la participación positiva de las acciones de las entidades sin ánimo de lucro, pero se señala que los Ayuntamientos apenas se han implicado, lo cual habría que relacionarlo con el hecho que no participaron directamente con Vivienda y Bienestar Social del diseño del Programa VIS.

Respecto a los recursos puestos a disposición, desde el INBS se señala que se ha disminuido el presupuesto destinado a Programas gestionados por la iniciativa privada y no se ha implantado totalmente la red de EISOL y EAIA por problemas económicos a lo que ha contribuido que las Entidades Locales no han desarrollado planes locales de Incorporación Social. De nuevo cabe preguntarse si en la fase de diseño deberían haber participado en mayor medida los Ayuntamientos y concretado su función en relación con los procesos de Incorporación Social.

Coincidentes la UPNA, el INBS y la Red de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Navarra, se señala que el diseño del *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* incorpora acciones de algunos Departamentos que no son de nuevo cuño o fruto de la propia planificación del *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"*, algunas de las acciones ya existían y se incorporan al *"Plan"*, lo cual siendo válido ha podido dejar huecos importantes o, principalmente, dificultar una articulación más precisa.

Desde la perspectiva de Vivienda, se opina que los recursos económicos destinados para Vivienda de Integración Social se pueden considerar adecuados, pero actualmente falta oferta de viviendas a precio asequible, lo cual pone trabas a su continuidad.

Respecto a la comunicación dentro y entre los respectivos Departamentos, desde todos los ámbitos se valora que ha sido escasa y formal. El diseño del *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* plantea la existencia de comisiones interdepartamentales valoradas muy positivamente por los expertos consultados, pero no incluye un plan estable de comunicación interno lo cual puede explicar, en parte, el escaso desarrollo alcanzado.

La transversalidad interdepartamental planteada en el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* no se ha materializado suficientemente, lo cual indica que quizá debería haberse diseñado bajo la tutela de la Presidencia del Gobierno de Navarra, que hubiera obligado a su cumplimiento.

4.3.2. Puntos fuertes y puntos débiles del "Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005" en comparación con otros Planes Autonómicos, Plan Nacional y Objetivos de Niza

El "Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005" plantea siete objetivos generales que se corresponden con las siguientes áreas de actuación.

Cuadro 4.2.2: Objetivos generales del "Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005", según áreas a las que hacen referencia.

Objetivo	Área
1. Facilitar ayudas económicas a los hogares más desfavorecidos para posibilitarles la superación de los niveles de pobreza extrema, vinculando estas ayudas al establecimiento de un Programa de Incorporación Social.	Garantía de Ingresos Mínimos
2. Establecer mecanismos específicos de inserción laboral para las personas en situación de exclusión social.	Formación Laboral y Empleo
3. Favorecer el acceso a una vivienda o alojamiento digno de los sectores más desfavorecidos.	Vivienda
4. Facilitar la integración educativa de los grupos en dificultad social.	Educación
5. Potenciar el uso, por parte de las personas excluidas, del conjunto de recursos del sistema sanitario en los mismos términos que la población general.	Salud
6. Guiar y tutelar el proceso individual de Incorporación Social, adecuándolo a las posibilidades y necesidades de cada persona en dificultad social.	Acompañamiento Social
7. Corresponsabilizar a toda la sociedad en la prevención de los procesos de exclusión social y en la solución de las situaciones de marginación.	Corresponsabilidad Social

Para la comparación de objetivos del "Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005" con otros planes se han tenido en cuenta los siguientes:

- "Plan Vasco de Inserción 2003-2005".
- "Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003-2006".
- "Plan Contra la Exclusión Social en la Comunidad Autónoma de Madrid 2002-2006".
- "II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005".

- *"Objetivos en la Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social del Consejo Europeo de Niza 2000"*.

Todos ellos tienen en común con el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* la puesta en marcha de actuaciones relacionadas con las cinco primeras áreas del *"Plan"* navarro.

El primer aspecto a destacar como punto fuerte del *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* tiene que ver con el diagnóstico previo que fue muy exhaustivo y completo. En segundo lugar hay que destacar la alta participación de entidades, Administración y personas en situación de exclusión que dio como resultado un plan muy consensuado y debatido con implicación de las entidades.

Los objetivos que se planteaban en relación a las áreas establecidas giran en torno a promover el acceso a los recursos generales especialmente por parte de las personas en situación o riesgo de exclusión por lo que, en una primera aproximación, se observa que las áreas anteriormente señaladas se constituyen como aspectos básicos con los que todo/a ciudadano/a pueda tener cubiertas sus necesidades, como paso previo para evitar la exclusión social.

En este sentido, en el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"*, destaca un tercer punto fuerte: presenta un enfoque para la clasificación de las actuaciones del *"Plan"* basado en necesidades y no en situaciones de necesidad (colectivos), tipos, prestaciones, o áreas administrativas, desde el cual se trata de fomentar el acceso equitativo a los distintos servicios y prestaciones básicas para asegurar la plena integración social de las personas en desventaja social en aspectos que conciernen a los Ingresos, Empleo, Vivienda, Educación y Salud. Relacionado con ello, destaca que el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* propone ofrecer a las personas en situación de exclusión, de manera integrada, Renta o Trabajo y Vivienda con Acompañamiento. Esto es realmente un punto fuerte muy evidente del *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"*, principalmen-

te por la capacidad de ofrecer Vivienda junto al resto de prestaciones con Acompañamiento.

Un cuarto aspecto fuerte destacable en el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"*, relacionado con lo anterior, consiste en que se plantea como criterio general la intervención integrada para lo cual plantea la actuación transversal entre Departamentos.

Además, el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* hace hincapié en la labor de Acompañamiento Social y de implicación o corresponsabilidad de todos los agentes y sectores intervinientes en la sociedad, con el fin de que la integración de las mismas se mantenga estable en el tiempo y se vea reforzada o apoyada por mecanismos que la propia sociedad genere.

En relación a esto, la incorporación de áreas de actuación diferentes a las cinco señaladas es cada vez más numerosa y frecuente en los planes de las comunidades autónomas. De hecho, las áreas de *"Acompañamiento Social"* y *"Corresponsabilidad Social"* que se incluyen en el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"*, aparecen reflejadas ya en algunos planes autonómicos y en el estatal.

Por ejemplo, comunidades como el País Vasco y Madrid ya han contemplado en sus planes actuaciones enfocadas al Acompañamiento Social de las personas o colectivos más vulnerables en su itinerario personal de inserción. En comunidades como Andalucía, Madrid, y también en el Plan Nacional, la corresponsabilidad adquiere gran relevancia en la lucha contra la exclusión social, haciéndose un llamamiento a la implicación, asociación y movilización de los distintos agentes públicos y privados que ejercen responsabilidades en la sociedad. Así, estas dos áreas implican un entramado de acciones muy interrelacionadas entre sí que requieren actuaciones integradas por parte de las distintas instituciones, entidades y de la sociedad en general, para que los Procesos de Inserción Social resulten exitosos.

Se observa de este modo que la tendencia actual de los planes de lucha contra la exclusión es conjugar, por una parte, medidas y actuaciones "*paliativas*" de prestación de servicios y garantía de acceso a los recursos, para cubrir las necesidades básicas de las personas y grupos y, por otra, actuaciones integradoras de Acompañamiento y apoyo en el proceso de inserción, con el objetivo final de conseguir la normalización de la situación de las personas en riesgo o en situación de exclusión.

Entre los aspectos débiles se destacan los actuales indicadores de Salud que se han mostrado "*abstractos*" y por lo tanto no resultan operativos, lo cual puede guardar relación con una formulación de objetivos y acciones poco concretos, tal y como se advierte más adelante en la comparación del área de Salud del "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*" con la del Plan de Madrid, por ejemplo.

Si nos fijamos en la comparación de los objetivos planteados en el "*Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005*", con los que se plantean en Europa y en el Estado, a través del análisis de los "*Objetivos en la Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social del Consejo Europeo de Niza 2000*" y del "*II Plan Nacional para la Inclusión Social en el Reino de España 2003-2005*" -Cuadro 4.2.3-, vemos cómo el Consejo Europeo, reunido en Lisboa y Feira en marzo de 2000, impulsó la lucha contra la exclusión social a nivel comunitario. Este impulso se materializó en la aprobación de la iniciativa que puso en marcha la aprobación de los Planes Nacionales de Acción con lo que no sólo se sentaron las bases de la lucha europea contra la exclusión social sino que también se produjo un avance en el compromiso de los Estados miembros en materia de inclusión social.

Posteriormente, el compromiso adquirido en Lisboa se convierte en el eje central del "*Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000*". En él, el Consejo aprueba los objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social e invita a los Estados miembros a enmarcar sus prioridades en dichos objeti-

vos, a presentar para el 2001 sus planes nacionales de acción por un periodo de dos años, y a definir indicadores y procedimientos de verificación que permitan apreciar los progresos realizados.

Dichos objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, bajo los cuales se agrupan las principales medidas y actuaciones, se presentan a continuación:

1. El fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos.
2. La prevención de los riesgos de exclusión.
3. La actuación en favor de los más vulnerables.
4. La movilización de todos los agentes.

Según recomendación expresa del Consejo Europeo, la puesta en práctica de los objetivos en los Estados miembros debería hacerse respetando el principio de "*subsidiariedad*". Así, se destaca la corresponsabilidad que, en la lucha contra la exclusión social, deben mantener los Estados miembros, sus autoridades nacionales, regionales y locales, y el resto de agentes interesados, especialmente los interlocutores sociales y las Organizaciones No Gubernamentales.

Por ello, resulta recomendable que los Estados miembros tengan en cuenta en sus planes de acción nacionales, medidas y propuestas de actuación acordes a los cuatro grandes objetivos propuestos por Europa. Además, estos objetivos son flexibles en el sentido de que cada Estado miembro se acopla a los mismos en base a las características de sus sistemas de protección Social y de sus políticas sociales. Lo mismo sucede en el caso de España con las distintas comunidades autónomas, que tratarán de adecuar los objetivos de sus planes autonómicos a sus propias especificidades.

En concreto, el "*II Plan Nacional para la Inclusión Social en el Reino de España 2003-2005*" se ha estruc-

turado según la línea de los objetivos marcados en Niza, pero incluyendo en su contenido medidas y propuestas de actuación acordes a la realidad social española.

Es evidente la concordancia entre los objetivos de Niza 2000 y el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"*, si bien hay que indicar a favor de éste último su capacidad de anticipación porque ya en el año 1998 su diseño recoge estas prioridades claramente -Cuadro 4.2.3-.

Cuadro 4.2.3: Comparación de los objetivos planteados en los ámbitos europeo, estatal y navarro en favor de la inclusión social.

Objetivos del Consejo Europeo de Niza 2000	<i>"II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005"</i>	<i>"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"</i>
1. El fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos.	Dentro de este objetivo general se han incluido medidas relacionadas con el <i>fomento de la participación en el empleo</i> , mediante el impulso de una política de empleo global e integradora para todos y el establecimiento de medidas activas y preventivas a favor de personas desempleadas e inactivas en situación o riesgo de exclusión social; y medidas del <i>fomento del acceso a todos los recursos, a los derechos, a los bienes y servicios</i> , en concreto en las siguientes áreas: garantía de recursos, servicios sociales de atención primaria, acceso a la vivienda, acceso a la educación, acceso a la salud y acceso a la justicia.	Dentro de este primer objetivo nacional y europeo se encontrarían incluidos los cinco primeros objetivos de Navarra, ya que todos ellos hacen referencia al acceso y garantía de unos recursos básicos con que toda persona debe contar: ingresos, empleo, vivienda, educación y sanidad. Los objetivos son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Facilitar ayudas económicas a los hogares más desfavorecidos para posibilitarles la superación de los niveles de pobreza extrema, vinculando estas ayudas al establecimiento acordado de un programa de incorporación social.</i> - <i>Establecer mecanismos específicos de inserción laboral para las personas en situación de exclusión social.</i> - <i>Favorecer el acceso a una vivienda o alojamiento digno de los sectores más desfavorecidos.</i> - <i>Facilitar la integración educativa de los grupos en dificultad social.</i> - <i>Potenciar un uso, por parte de las personas excluidas, del conjunto de recursos del sistema sanitario en los mismos términos que la población general.</i>
2. La prevención de los riesgos de exclusión.	El <i>"Plan Nacional de Acción 2003-2005"</i> propone tres tipos de actuaciones como medidas preventivas del riesgo de exclusión, con sus correspondientes medidas: actuaciones territoriales, acciones en favor de la familia y el acceso a las nuevas tecnologías.	En el caso de Navarra, las medidas de prevención de la exclusión se encuentran integradas en cada uno de los siete objetivos del <i>"Plan"</i> . Así, en materia de vivienda, se propone la puesta en marcha de medidas para prevenir la pérdida de vivienda de los sectores más desfavorecidos; en educación, prevenir el abandono escolar, etc. Además, el objetivo séptimo hace referencia expresa a la prevención de los procesos de exclusión social y a la necesidad de corresponsabilizar en esta tarea a toda la sociedad. Por tanto, aunque no existe un objetivo general y específico de prevención de la exclusión, esta idea se encuentra subyacente en todos los objetivos.

Objetivos del Consejo Europeo de Niza 2000	II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005	Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005
3. La actuación en favor de los más desfavorecidos.	El <i>"Plan Nacional de Acción 2003-2005"</i> ha desarrollado actuaciones específicas para los siguientes colectivos, considerados como los más vulnerables: personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, infancia, población gitana, población inmigrante, emigrantes retomados, personas sin hogar y personas reclusas y ex reclusas.	Nuevamente, en el Plan navarro, la atención específica a favor de los más vulnerables se encuentra integrada en el conjunto de todos sus objetivos, existiendo pocas medidas o actuaciones dirigidas a un grupo en particular. A modo de ejemplo, se destacan algunas de ellas en el ámbito de la educación: presentar una oferta educativa en cuyo enfoque prevalezca la atención de las particularidades y necesidades de los adolescentes que se encuentran en una situación de riesgo social considerable, atraer al sistema educativo de las personas <i>sin estudios</i> o que no han superado con éxito la enseñanza obligatoria y estimular su reincorporación, etc. No obstante, el objetivo sexto <i>"guiar y tutelar el proceso individual de incorporación social, adecuándolo a las posibilidades y necesidades de cada persona en dificultad social"</i> , hace alusión específica al apoyo adicional que debe existir para aquellos colectivos que, por sus características particulares, resulten más vulnerables.
4. La movilización de todos los agentes.	Este objetivo se resume en: implicación de las instituciones del Estado en el seguimiento y evaluación del Plan, apoyo a las ONGs como agentes estratégicos en la inclusión social, implicación de las empresas en las políticas de inclusión social, participación de los afectados en los programas de inclusión social, promoción de su incorporación a las asociaciones a nivel regional y local, mejora de la formación y motivación de los profesionales, mejora del conocimiento de la situación de exclusión social, sensibilización, difusión y debate sobre la exclusión social y la necesidad de políticas de inclusión, impulso del voluntariado y apoyo a la movilización social en relación a la inclusión social en América Latina.	El séptimo y último objetivo del <i>"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"</i> , <i>"corresponsabilizar a toda la sociedad en la prevención de los procesos de exclusión social y en la solución de las situaciones de marginación"</i> se corresponde directamente con el objetivo europeo y nacional de movilizar a todos los agentes de la sociedad a fin de integrar acciones, favorecer una coordinación fluida, etc. en la lucha contra la exclusión social.

Se han comparado de manera pormenorizada los objetivos y acciones del *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* con los planes autonómicos, Plan Nacional y Objetivos de Niza, si bien parece conveniente destacar que la comparación se hace con planes vigentes y ello conlleva que alguno, como es el caso del Plan de Madrid, sea muy reciente y por lo tanto es lógico que presente propuestas que no se recogían en el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* por su diseño en una etapa anterior. Sin embargo aporta consideraciones interesantes de cara a las propuestas de mejora.

En relación con el *"Plan Nacional de Acción 2003-2005"*, el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* no enuncia medidas preventivas específicas del estilo de las propuestas en dicho Plan

pero, de hecho, muchas de las medidas del *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* tienen un claro efecto preventivo. En cuanto a la actuación en favor de los más vulnerables, el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* plantea actuaciones tendentes a atender las necesidades del conjunto de personas en situación de exclusión sin establecer diferenciaciones entre ellas por el tipo o grado de exclusión en que se encuentran pero ofreciendo una gran diversidad de medidas que facilitan que casi todas las diferentes situaciones de necesidad encuentren aquella que se le acomoda personalmente.

Analizando cada uno de los ámbitos del *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"*, de manera comparada con el resto de planes mencionados se detectan algunas diferencias que se exponen seguidamente.

En relación con la garantía de recursos, el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* comparado con el *"Plan Vasco de Inserción"* plantea una menor cuantía de la prestación de Renta Básica.

En materia de Empleo el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* destaca por su modalidad de *"Empleo Social Protegido"* que de alguna manera se ha desarrollado en el Plan Vasco a través de la modalidad *"Auzolan"*. Es destacable en el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* que, al igual que el Plan de Madrid, propone el desarrollo de modalidades ocupacionales para quienes tienen más dificultades de empleabilidad, aspecto que se echa en falta en el Plan Vasco o en el Plan Andaluz. Pero quizá el reto pendiente en todos ellos, incluido el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"*, pudiera estar en una propuesta clara y decidida por la inserción en empleo ordinario de los colectivos con más dificultades, cosa que se hace en Navarra, por ejemplo, a través del Programa Acceder, incorporando personas de etnia gitana al mercado ordinario.

En cuanto a la Vivienda, es interesante la comparación de las Ayudas de Emergencia Social -AES-, del

"Plan Vasco de Inserción" principalmente orientadas a sufragar gastos de alquiler y las medidas para atender urgencias y necesidades de Vivienda del *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"*. Las AES del Plan Vasco nacieron con la voluntad de atender el conjunto de situaciones de emergencia y no principalmente las derivadas de la carencia de vivienda, pero la acuciante necesidad en este campo ha hecho que se dirijan a él en su mayoría. La actuación en Vivienda en Navarra se plantea de una manera muy efectiva porque implica directamente al área de Vivienda, cosa que no logra el Plan Vasco porque la política de acceso de los más vulnerables mediante la oferta de Vivienda Social en alquiler, siendo una medida muy adecuada, en la práctica no se ha generalizado.

Si efectuamos esta misma comparación con la política de Vivienda que propone el *"Plan Contra la Exclusión Social de la Comunidad Autónoma de Madrid"*, vemos que en este último se plantea una panoplia de medidas para ser efectuadas desde el área de Vivienda, destinadas a toda la población pero que pueden favorecer a los más necesitados, lo cual parece realmente acertado, además de seguir manteniendo las medidas específicas.

En el ámbito educativo, tanto el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* como el Plan de Madrid plantean la promoción de la escolarización temprana. Además, en este último destaca la propuesta de *"desarrollar programas específicos para favorecer la permanencia en el sistema escolar de la etnia gitana y población inmigrante"*, que también se propone en el Plan Andaluz, la cual podría ser una medida muy adecuada para Navarra por la alta prevalencia que tiene de este tipo de población.

En la comparación con el Plan Vasco es interesante destacar la propuesta que se recoge en cuanto a *"mejorar la detección temprana y reorientar y adecuar los recursos de apoyo a menores con necesidades especiales"* que puede ayudar a detectar y atender adecuadamente problemas infanto-juveniles to-

avía hoy no totalmente atendidos en la CAPV. En el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* se recoge una propuesta general respecto de una *"oferta educativa en cuyo enfoque prevalezca la atención de particularidades y necesidades de los adolescentes en situación de riesgo"*. Es importante destacar que no se indica nada respecto de la detección precoz y, en su caso, tratamiento a lo largo de toda la vida escolar. Además el Plan Vasco plantea otras medidas de accesibilidad física, formación del profesorado para atender la diversidad, uso comunitario de los recursos, etc.

Tanto en el Plan Vasco como en el Plan de Madrid se recoge un amplio abanico de medidas del área educativa que afectan a la exclusión social, lo cual tiene el efecto positivo de que, aunque se trate de medidas que ya venía haciendo el área educativa, al quedar reflejadas en un Plan de Lucha Contra la Exclusión, permite una cierta rendición de cuentas en el momento de la evaluación de dicho plan.

En cuanto al Plan Nacional, vale la pena mencionar, entre otras, dos medidas generales que resultan realmente importantes para el alumnado más vulnerable: avanzar en la estabilidad del profesorado y promover la educación en la diversidad. También es importante destacar entre las medidas destinadas a mejorar la enseñanza obligatoria para adaptarla a los colectivos más vulnerables, la de *"fomentar la relación entre profesionales de la enseñanza y las familias"*, siendo todas las propuestas para estos colectivos de gran interés.

En materia de Salud, en el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* se propone *"localizar y aproximar a estos colectivos a la red de Salud a fin de lograr el uso normalizado de los recursos sanitarios"* y *"adaptar las pautas de actuación del sistema sanitario a las peculiaridades culturales y sociales de estos colectivos"* que se corresponden con las propuestas que se hacen en el Plan Vasco. El Plan Andaluz va un poco más allá y plantea *"desarrollar una atención preferente a estos colectivos"*. En el caso del Plan de Madrid se plantean aspectos tales co-

mo *"seguimiento específico de los riesgos de discriminación estructural en el sector sanitario"*, plantea figuras como el agente comunitario intermediario con minorías, que también se recoge en Navarra, o la flexibilización de estructuras destinadas a personas con enfermedad mental, entre otras, dando así una mayor concreción. El II Plan Nacional es muy explícito en sus propuestas de desarrollar planes integrales para garantizar la atención personas con enfermedad mental en situación de exclusión, campañas para una mejor aceptación de las personas que padezcan sida, o programas de prevención de conductas adictivas, entre otras propuestas.

En materia de Incorporación Social, el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* plantea el desarrollo de equipos técnicos, la oferta real para lograr su incorporación social, educativa y laboral y adecuación de los procesos de Acompañamiento a las peculiaridades de las personas, todo lo cual muestra el diseño de un proceso individualizado, lo cual aparece de manera mucho más genérica en el Plan Vasco. En el Plan de Madrid es muy alto el nivel de detalle de las medidas que se proponen entre las que destacan la liberalización de trabajadores/as de los Centros de Servicios Sociales, actuación transversal, potenciar la figura del referente, trabajo en red, etc. El Plan Andaluz y el II Plan Nacional no indican nada al respecto y en los Objetivos de Niza se indica genéricamente la necesidad de medidas de Acompañamiento a las personas que lo requieran para disponer de un acceso efectivo a los servicios públicos.

Por último, en cuanto a la corresponsabilidad de toda la sociedad, es de destacar en el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* la propuesta de *"implicar al sector económico"*, lo cual coincide con la propuesta que se hace en el Plan de Madrid. En el Plan Vasco y en el Plan Andaluz no se menciona nada en relación con el mundo económico, pero en el caso andaluz se mencionan acciones de fomento de voluntariado. En el II Plan Nacional, además de menciones explícitas dirigidas al mundo empresarial, es interesante destacar el apoyo a las ONG

como agentes estratégicos en la inclusión social, mientras que en los Objetivos de Niza se plantea la movilización de todos los agentes, empezando por las propias personas en situación de exclusión.

Tras esta comparación, se puede concluir que el *"Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005"* ha planteado objetivos acordes a los que se han identificado a nivel estatal y europeo, sabiendo entender la lucha contra la exclusión social como un proceso que ha de ir acompañado del establecimiento y garantía de una cartera de servicios y Prestaciones accesible para toda la ciudadanía y la equidad en el acceso a los mismos, etc. y de la necesaria coordinación de los agentes sociales o planificación integrada de los mismos, que garantice la continuidad de las personas en situación o riesgo de exclusión social en una situación normalizada, con un gran sentido anticipatorio y con una visión integral y transversal de las actuaciones.

